SEÑORA PRESIDENTA.- Habiendo número, queda abierta la sesión.

(Es la hora 14 y 21 minutos)

Antes de comenzar, la Comisión da la bienvenida a los asesores del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, doctora Karen Tierney y arquitecto Pablo Ligrone.

La Mesa consulta a la Secretaría si se ha recibido alguna respuesta sobre los informes solicitados a expertos en el tema que estamos considerando.

SEÑORA SECRETARIA.- Corresponde indicar que, hasta el momento, no se ha recibido respuesta a la nota enviada por parte de esta Comisión al doctor Daniel Hugo Martins, con fecha 11 de julio de 2007. Este es el único pedido de asesoramiento sobre el que tengo conocimiento.

SEÑORA PRESIDENTA.- Con relación al doctor Ramírez, el señor Senador Moreira había quedado en que lo consultaba personalmente y, en el caso de que tuviera disposición para concurrir, la Comisión le iba a hacer la - 1 -convocatoria correspondiente.

SEÑOR MOREIRA.- Precisamente, se publicó una nota de él en un suplemento.

Sería bueno que lo invitáramos para una próxima sesión.

SEÑORA PRESIDENTA.- Sería conveniente acordar eso con el Vicepresidente de la Comisión porque, como recordarán los señores Senadores, voy a estar en el exterior. En ese caso, las versiones taquigráficas ayudan, pero de todas maneras, nos vendría muy bien contar con la presencia del doctor Ramírez, porque está finalizando el análisis del proyecto de ley y estaríamos retomando por segunda vez su tratamiento. Si viniera la próxima sesión sería genial.

SEÑOR MOREIRA.- Efectivamente, señora Presidenta, sobre todo teniendo en cuenta que hemos desglosado el artículo que establece los deberes de la propiedad, que es uno de los más polémicos de este proyecto de ley, por cuanto refiere a la regulación de la propiedad privada, tema sobre el que sería importante conocer la visión de un experto civil, como es el doctor Ramírez. Como indiqué -así me lo comunicó la doctora Tierney- el doctor Ramírez publicó una nota sobre este tema en un semanario. Aclaro que no sabía que había sido publicada.

SEÑORA PRESIDENTA.- El problema es que los señores Senadores han faltado a las sesiones de sus Comisiones respectivas debido al funcionamiento del Parlamento del MERCOSUR.

Continuamos con la consideración del proyecto de ley.

Léase el artículo 62 con la redacción sustitutiva.

(Se lee:)

"Artículo 62.- Mayores aprovechamientos.

Los instrumentos de ordenamiento territorial podrán admitir modificaciones de uso del suelo mediante el otorgamiento de contrapartida a cargo del beneficiado.

En el marco de las disposiciones de los instrumentos de ordenamiento territorial, se podrán constituir áreas y condiciones en las cuales el derecho de construir puede ejercerse por encima del coeficiente de aprovechamiento básico establecido, mediante el otorgamiento de una contrapartida por parte del propietario inmobiliario beneficiado.

También se podrá ejercer el derecho de construir en otro lugar, o enajenar este derecho, cuando el inmueble original se encuentre afectado por normativa de preservación patrimonial, paisajística o ambiental. La contrapartida, podrá alcanzar hasta el cincuenta por ciento del mayor valor resultante.”

En consideración.

SEÑOR MOREIRA.- Quiero señalar que vamos a acompañar este artículo, porque nos parece sumamente útil. Con el arquitecto Ligrone hemos tenido experiencias en esta materia, concretamente en el departamento de Colonia, donde se han incentivado emprendimientos importantes mediante este sistema de contrapartidas.

En síntesis, creo que es una herramienta muy útil para propiciar el establecimiento de emprendimientos e inversiones que, en definitiva, son muy importantes para el país y todos sus departamentos. Por lo tanto, reitero, vamos a acompañar con nuestro voto este artículo.

SEÑORA PRESIDENTA.- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

3 en 3. **Afirmativa.** UNANIMIDAD.

Léase el artículo 63 con la redacción original.

(Se lee:)

“Artículo 63.- Fraccionamiento, edificación o utilización obligatorias.

Los instrumentos de ordenamiento territorial podrán establecer, para áreas específicas de los territorios comprendidos en éstos, la obligación de parcelamiento, edificación o utilización de suelo no utilizado, subutilizado o no edificado, debiendo fijar las condiciones y los plazos para la implementación de dicha obligación. El incumplimiento configurará falta a los deberes territoriales. El propietario afectado podrá requerir de la Administración la instrumentación de una operación territorial concertada como forma de viabilización financiera de su obligación.”

En consideración.

SEÑOR MOREIRA.- Si es posible, me gustaría que el arquitecto Ligrone hiciera algún comentario sobre este artículo. Por nuestra parte, hemos planteado objeciones, pues aunque no se consideró el tema de los deberes de los propietarios, acá nuevamente se establece el deber de edificar.

En principio no estoy de acuerdo en que se imponga el deber de edificar, sobre todo si al mismo tiempo -hay casos en los cuales el propietario no puede hacerlo, porque carece de los medios- no se otorgan subsidios o ayudas por parte del Estado. En el inciso final se menciona que “El propietario afectado podrá requerir de la Administración la instrumentación de una operación territorial concertada como forma de viabilización financiera de su obligación”. Esto parece ir en esa dirección, es decir, en el caso de que el propietario no pueda edificar, el Estado ayuda. Por ejemplo, se le dice que edifique tal cosa y se le da un plazo para hacerlo, pero como el inciso final del artículo está redactado de una forma muy genérica -“podrá requerir de la Administración”- en realidad no se impone al Estado la obligación. Entiendo que requerir es pedir, pero el asunto es ver cómo se concreta todo esto. En los casos en que se impone la obligación de edificar a propietarios sin recursos económicos -que los hay por todos lados- ellos podrán requerir “la instrumentación de una operación territorial concertada”, pero no se establece una obligación concreta para la autoridad a fin de otorgar la posibilidad real de llevar a cabo la edificación.

Como decía, en principio no estoy de acuerdo con las obligaciones establecidas en este artículo; además, este texto también impone, cosa que está repetida en otros artículos.

SEÑORA PRESIDENTA.- Antes de ceder el uso de la palabra a los asesores, quisiera decir que entiendo que el primer inciso de este artículo tiene un carácter facultativo: "Los instrumentos de ordenamiento territorial podrán establecer", etcétera. Esto se dará en caso de que, por el interés general, se definan diseños, inversiones o propuestas sobre determinado territorio, con lo cual me parece que la misma posibilidad de facultar está en concordancia con la obligación que el Estado podría tener. Significa que en el caso de que, efectivamente, el instrumento defina tal o cual acción, el propietario que no tiene medios "podrá" recurrir al Estado.

Entiendo lo que dice el señor Senador Moreira, en cuanto a que el Estado no está -por lo menos en esta redacción- obligado taxativamente a responder, pero me parece que, en este texto, se trata de un tema de concordancia de los tiempos en que se plantea el propio artículo; sólo en caso de que se definan determinadas obligaciones, de no cumplirlas, el propietario configurará la figura del incumplimiento de los deberes territoriales.

Entonces, entendiendo cuál es la duda esencial del señor Senador, creo que en este artículo es esto lo que se pretende decir; se trata de una definición facultativa que, de configurarse, podrá llevar a que ocurran dos cosas: que el Estado pueda ayudar o que el propietario no pueda dar cumplimiento.

SEÑORA TIERNEY.- En principio es así: cuando el instrumento prevé la obligación de edificar o parcelar, tal como lo establece el artículo, el propietario puede, o bien financiar el propio deber territorial que le dan o, si no puede hacerlo, requerirá de la Administración la operación territorial concertada.

Sin embargo, también hay que ir a la casuística porque hay lugares donde esa posibilidad no se daría y otros en que sí. Si hablamos, por ejemplo, de un baldío pequeño donde existe la obligación de edificar, tal vez haya muy pocas cosas que puedan hacer a la actuación concertada. En esas situaciones, si el propietario no puede edificar e incumple los deberes territoriales, la Administración -en este caso, departamental- tendría que expropiarlo.

SEÑOR LIGRONE.- El objetivo parece claro en el sentido de que en muchos casos -ya sea ciudades, barrios o territorios más amplios- hay vacíos que están perjudicando al conjunto de esas zonas, por no hacer determinadas cosas. En ese sentido, pienso si no se debería hacer referencia más explícitamente -tal como recién señalaba la doctora Tierney- a que, por un lado, lo puede hacer el propietario y, por otro, el propietario solicite a la Administración una manera de viabilizarlo, o directamente lo haga la Administración por medio de la expropiación y ejecución de la cosa. Por lo tanto, habría que incluir estas opciones en este artículo para contar con esas tres instancias de materialización. Repito, o lo hace el privado, o lo hace el privado conjuntamente con el actor público, o tiene que admitir que lo haga el actor público a través de la expropiación.

Para redondear, debo decir que el propietario no debería dejar de rehén al plan o al instrumento de ordenamiento territorial, simplemente por no quererlo, sino que se deberían probar las diferentes instancias desde lo privado, pasando por lo mixto y lo puramente público.

SEÑOR MOREIRA.- Me parece una atenuación del artículo. Reitero que aun cuando se establezca como facultad de los instrumentos de ordenamiento el imponer esos deberes, es muy discutible que hoy exista en esos términos. Entonces, considero que se está estableciendo una limitación al derecho de propiedad imponiendo deberes al propietario, lo que es muy discutible que hoy esté vigente; creo que en esta materia hay un cambio en el régimen jurídico de la propiedad porque se da una facultad de la que hoy no se dispone.

Actualmente, se puede recurrir al procedimiento de expropiación, por lo que no es necesario que se establezca en un artículo. Por ejemplo, si hoy hubiera un plan, aplicando la Constitución de la República se expropiaría todo lo que fuera necesario por causa de utilidad pública. Si se indicara en este proyecto, se atenuaría o, por lo menos, se prevería la circunstancia de un pequeño propietario que carece de los medios como para cumplir con ese deber territorial, que es el que se le impone y que hoy no tiene.

En resumen, por un lado la expropiación se puede utilizar, por lo que no hay una razón para incluirla en este proyecto y, por otro, la limitación al derecho de propiedad es algo nuevo, forma parte del contexto de lo que es este proyecto. Entonces, reitero lo que ya dijimos.

SEÑORA TOPOLANSKY.- El ordenamiento territorial parte de la priorización del interés público y general sobre el interés particular. Ese es el tema; parte del concepto que está al principio de la ley. Por lo tanto, lo que interpreto de este artículo es que si se aplica un instrumento de ordenamiento, es decir, si la municipalidad quiere ordenar de determinada manera una zona equis, seguramente se avenga -en caso de imposibilidad del propietario- a viabilizar la financiación porque es parte de un interés del ordenamiento de un plan.

Es probable que sea así y que se trate de algo que ha sido pensado, pero esta es una herramienta puntual. En cuanto a la expropiación, quiero poner un ejemplo. En la zona de camino Lecocq, una casa quedó en la mitad de la calle y no la han podido expropiar por haberse utilizado mil y una chicanas jurídicas, que seguramente el señor Senador Moreira conoce mejor que yo. Si bien la calle doble vía está terminada, no se puede continuar con la obra porque falta un padrón. Entonces, evidentemente la expropiación no es tan sencilla. Por supuesto que este instrumento colabora para que se viabilice. En el caso que mencioné, se plantea un neto interés general porque estamos hablando de un lugar donde se ubica la unión de Colón con la zona de La Tablada, lo que permite tener una cortada extraordinaria y, además, es una calle doble vía. Además, todo esto implica una mejora para los que viven allí porque los frentes de sus casas se ubican sobre esta calle y eso mejora el valor de las propiedades. Sin embargo, ya se planteó el caso de un señor que no está dispuesto a salir del lugar. También tengo conocimiento de que se ha hecho un largo juicio que todavía no terminó. Ante todo esto, debe tenerse en cuenta la inversión que tiene que hacer la Intendencia y que cuando una obra se interrumpe, se hace muy difícil retomarla.

Considero que este tipo de herramientas no se crean para ser utilizadas en forma cotidiana, sino que sirven para aplicarse en casos puntuales y viabilizan la solución de las situaciones que mencioné. Por otro lado, quiero dejar claro que soy consciente de que esto acota la propiedad privada.

SEÑORA TIERNEY.- Por lo que he escuchado, aquí el problema no está vinculado a la redacción del artículo sino que existen diferencias sobre la temática de fondo.

SEÑOR MOREIRA.- La diferencia también está en la redacción, puesto que lo planteado por el arquitecto Ligrone no fue contemplado; esa sería una forma de atenuar el alcance, y si las partes no se ponen de acuerdo, se pasa a la expropiación.

SEÑORA TIERNEY.- En cuanto a la expropiación mencionada en el artículo 65, quiero aclarar que es algo indirecto puesto que se habla de expropiación por incumplimiento de los deberes territoriales.

SEÑOR MOREIRA.- A mi entender, los ejemplos mencionados por la señora Senadora Topolansky se van a reiterar hasta el cansancio en cuanto todo esto se ponga en práctica. Creo que aparecerán más chicanas que las que se utilizan en la actualidad con la expropiación. La normativa antigua vinculada a la expropiación, que data del año 1912, es una buena ley y se ha aplicado en muchas ocasiones, a la hora de hacer calles, carreteras, servidumbres o instalación de gas. En general, esto ha funcionado muy bien, se ha aplicado la Constitución y también existe la herramienta de la urgente posesión para los casos de urgencia. Quiero advertir que la aplicación de toda esta nueva normativa será muy compleja porque los propietarios no van a aceptar fácilmente que tengan que entregar sus predios porque se les diga que están incumpliendo los deberes territoriales. Seguramente se van a suceder los planteamientos ante el Contencioso.

SEÑORA TOPOLANSKY.- En lo personal, aspiro a que haya un cambio de cultura en algunas cosas.

SEÑOR MOREIRA.- Eso no va a suceder.

SEÑORA TOPOLANSKY.- En la vida cada uno tiene sus aspiraciones.

SEÑORA PRESIDENTA.- Según tengo entendido, el señor Senador Moreira solicita la postergación de este artículo para que su redacción contenga las sugerencias del arquitecto Ligrone.

Queda postergado el artículo.

Dese lectura al artículo 64 en su redacción original.

(Se lee:)

"Artículo 64.- Inmuebles necesarios para el cumplimiento de los planes.

Declárase de utilidad pública la expropiación por parte del Poder Ejecutivo o de los Gobiernos Departamentales de los bienes inmuebles necesarios para el cumplimiento de los instrumentos de ordenamiento territorial previstos en la presente ley.

A los efectos de lo establecido por el artículo 231 de la Constitución de la República, declárase que los instrumentos de ordenamiento territorial y sus mecanismos de ejecución previstos en la presente ley constituyen planes de desarrollo económico. A los efectos del artículo 232 de la Constitución y cumpliendo la totalidad de las condiciones previstas en el mencionado artículo, los pagos de las indemnizaciones podrán efectuarse en forma diferida.

En las áreas del territorio en que la existencia de fraccionamientos sin urbanización consolidada dificulte la recaudación departamental o constituya un freno significativo al desarrollo o conservación, las entidades responsables del ordenamiento territorial podrán iniciar acciones específicas para el acondicionamiento jurídico de la propiedad y la reparcelación de dichos fraccionamientos para el cumplimiento de los objetivos que establezcan los correspondientes instrumentos de ordenamiento territorial. Se podrá proceder, en estos casos, mediante el procedimiento de gestión y tasación conjunta".

En consideración.

SEÑORA TOPOLANSKY.- ¿Qué significa la frase: "Se podrá proceder, en estos casos, mediante el procedimiento de gestión y tasación conjunta"?

SEÑOR LIGRONE.- Lo que ocurre es que en muchos sectores del territorio hay fraccionamientos de varias decenas o eventualmente centenas de casos similares; entonces, la idea es que, para no tener que realizar en cada uno de los casos un expediente individual, se habilite a hacer los trámites en conjunto. Esta es una norma que, si mal no recuerdo, tiene su origen en la problemática costera, en particular de Rocha, donde los actores institucionales han tenido dificultades porque los trámites son muy engorrosos. En definitiva, el objetivo es agrupar problemáticas del mismo tenor.

SEÑOR MOREIRA.- Este artículo dice: "A los efectos de lo establecido por el artículo 231 de la Constitución de la República, declárase que los instrumentos de ordenamiento territorial y sus mecanismos de ejecución previstos en la presente ley constituyen planes de desarrollo económico". Pero el artículo 231 de la Constitución exige la mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara, lo cual obligaría a que este artículo, por lo menos, reuniera una mayoría especial.

Por otro lado, aquí se elimina el requisito general de la previa y justa indemnización, porque se establece que debe ser justa, pero no tiene que ser previa. En este sentido, el artículo 232 de la Constitución dice que la entidad expropiante debe pagar la cuarta parte, exige que esté la financiación del total y establece que los pequeños propietarios, cuyas características determinará la ley, recibirán siempre el total de la indemnización en forma previa. Sin embargo, este proyecto no contempla la situación de los pequeños propietarios.

Finalmente, el inciso tercero dice que las entidades responsables del ordenamiento territorial podrán iniciar acciones específicas para el acondicionamiento jurídico de la propiedad y la reparcelación de los fraccionamientos. ¿Qué se quiere decir con esto?

SEÑORA TIERNEY.- Quiero mencionar que si bien este artículo figura en el proyecto de ley, también fue objeto de discusión en el Ministerio. Esta norma no evita que deba existir una ley específica posterior para la expropiación con pago diferido, con todos los requerimientos que la Constitución exige. Evidentemente, si esto no es aprobado por las mayorías que exige la Constitución, no va a poder funcionar. Ahora bien, de aprobarse, tampoco va a evitar que para que un programa, por

ejemplo, esté incluido dentro del artículo 231, deba existir una ley posterior específica que establezca todo lo que la Constitución requiere, es decir, la indemnización, los montos, etcétera. Dicho de otro modo, si no hay una ley posterior específica para la aplicación de este artículo, no se lo va a poder utilizar.

SEÑORA PRESIDENTA.- Quiere decir que se da un marco de aplicación con las características a las que se hace referencia, por ejemplo, en el último inciso, donde se habla de regularizar zonas con problemáticas iguales.

SEÑORA TIERNEY.- Exactamente; también refiere a los casos en que hay un parcelamiento idéntico sobre los mismos frentes o en una superficie única. Este tema del "acondicionamiento jurídico", u otra terminología que se quiera utilizar -reitero que este artículo fue objeto de una larga discusión en la órbita del Ministerio- refiere a las viejas sociedades anónimas en liquidación, que de pronto fraccionaron miles de solares; pero esas sociedades quizás no existen desde hace cincuenta años, o se vendieron a particulares, no se tramitaron sucesiones, no se pagaron impuestos, etcétera. En realidad, se trata de casos en donde la titulación no es la correcta porque, o bien no se sabe quién es el dueño o no se hizo lo pertinente para estar en condiciones jurídicas de operatividad. Se le puede cambiar la terminología al artículo, pero reitero que se refiere a situaciones que vienen desde hace muchos años, en las que no existe un propietario hábil para transferir el dominio o alguien con quien pueda relacionarse el Municipio para hacer un plan conjunto.

(Se suspende momentáneamente la toma de la versión taquigráfica)

SEÑORA PRESIDENTA.- Queda postergado el artículo 64.

Léase el artículo 65 en su redacción alternativa.

(Se lee:)

"Artículo 65.- Expropiación por incumplimiento de deberes territoriales. Se declara de utilidad pública la expropiación de los inmuebles correspondientes a los titulares que, previa acreditación en el correspondiente expediente según lo dispongan los instrumentos de ordenamiento territorial, hayan incumplido los deberes territoriales establecidos en la presente ley.

En los mismos términos, se declara de utilidad pública la expropiación por la Administración de los inmuebles en estado de abandono que teniendo potencialidades productivas o de utilidad social, no hayan sido explotados por más de diez años, a efectos de integrar las carteras de tierras".

En consideración.

SEÑORA TOPOLANSKY.- En el inciso primero queda establecido con claridad el tema de las expropiaciones y, en el segundo, en realidad se incluye un concepto nuevo referido al abandono de un predio, es decir, cuando un propietario se desentiende de su responsabilidad territorial.

Me parece que este artículo es correcto.

SEÑOR MOREIRA.- Creo que en el inciso primero de este artículo 65 se crea una nueva figura, que es la de la expropiación-sanción. En lo personal, no estoy de acuerdo con que el incumplimiento de los deberes territoriales establecidos en esta ley dé derecho a la expropiación tipo sanción. Creo que ese no es el espíritu del artículo 32 de la Constitución. Me parece que sancionar con la expropiación, justamente, es un cambio importante en el régimen de la expropiación y en lo que hace a la consideración del derecho de propiedad.

En cuanto al tema del abandono, en el inciso segundo se habla de "los inmuebles en estado de abandono que teniendo potencialidades productivas", etcétera. Esta es la expropiación que se hace tomando el valor venal de los últimos diez años. Se realiza una valoración.

SEÑORA TOPOLANSKY.- Lo de la valoración está en otro artículo.

SEÑOR MOREIRA.- Lo que sucede es que aquí todas esas normas están unidas.

SEÑORA TOPOLANSKY.- Esto tiene relación con lo que señalé que estaba faltando, porque si la persona no se aviene al Plan de Ordenamiento Territorial, existe la facultad de expropiarlo, y esta es la razón para hacerlo. Habíamos acordado que el Estado puede expropiar cuando lo desee. Es mucho más lógica la expropiación dentro de un plan en el que esté contemplada una parcela importante para el funcionamiento de una zona, de un barrio o de lo que fuere.

En cuanto al otro aspecto, puede haber en la misma zona o barrio un punto abandonado, de esos que ni se sabe quién es el propietario. Por supuesto que hay que tener en cuenta todo lo que estaría impago y si ese predio es de utilidad para el proyecto.

SEÑOR MOREIRA.- Me parece mucho más aceptable el inciso segundo que el primero, que es de una generalidad peligrosa. Dentro del concepto de deberes territoriales hay un cuadro de obligaciones de todos los colores.

Como dije anteriormente, esta es una expropiación-sanción. Expropiar un inmueble en estado de abandono me parece razonable si tiene potencialidades, pero no estoy de acuerdo con hacerlo por el incumplimiento de deberes territoriales en sentido general. Repito que se trata de una expropiación sancionatoria. Además, tampoco estoy de acuerdo con algunos deberes que se imponen en este sentido y este concepto los comprende a todos.

En definitiva, no acompaño lo dispuesto por el inciso primero.

En cuanto al inciso segundo, si se acredita debidamente la circunstancia de abandono, me parece razonable que el inmueble pase a integrar la cartera de tierras. Igualmente me parece que, en ese caso, tendrá lugar un trámite contencioso. Además, esto es facultativo; el Estado puede hacerlo o no.

SEÑORA TOPOLANSKY.- Podríamos votar este artículo por incisos, como lo hemos hecho en otras oportunidades.

SEÑOR LAPAZ.- En el inciso primero, los términos “correspondientes” y “correspondiente” están muy cerca. Para mejorar la redacción podría decirse: “Se declara de utilidad pública la expropiación de los inmuebles pertenecientes a los titulares que, previa acreditación en el correspondiente expediente”, etcétera. El resto no sufriría modificaciones.

SEÑORA PRESIDENTA.- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el inciso primero del artículo 65 con la modificación propuesta.

(Se vota:)

2 en 4.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el inciso segundo.

(Se vota:)

4 en 4. **Afirmativa.** UNANIMIDAD.

Léase el artículo 66 sustitutivo.

(Se lee:)

“Artículo 66.- Valoración. A los efectos de establecer el monto de la indemnización para las expropiaciones, se tomará en cuenta el promedio del valor venal del bien en los últimos diez años

antes del inicio de cualquiera de los procesos para la elaboración de los instrumentos de ordenamiento territorial, actualizado por el índice de precios al consumo.

A estos efectos, la administración competente dará fecha cierta al inicio de los procedimientos de elaboración.

Corresponderá aplicar similar criterio en los casos de inmuebles ocupados irregularmente por familias de escasos recursos, para los cuales el período de diez años se computará antes de la ocupación por la primera familia."

En consideración.

SEÑOR MOREIRA.- El texto propuesto modifica el criterio de la Constitución, que permite que la indemnización, en el caso de las expropiaciones, no sea previa, pero tiene que ser justa. Esta indemnización no es justa, pues se basa en el promedio del valor venal del bien en los últimos diez años. El cálculo de ese promedio puede dar cualquier cifra y depende de cómo haya evolucionado la economía.

Por lo tanto, considero que este artículo es inconstitucional, ya que no hay excepciones en cuanto a que la indemnización sea justa; tiene que serlo. Podrá no ser previa, pero sí debe ser justa y acá eso no es así porque se basa en el promedio de los últimos diez años. Días pasados hice mención a lo que expresa Justino Jiménez de Aréchaga en materia de expropiación. Claramente dice que la persona a quien se le expropia el bien debe quedar en la misma situación en la que estaba antes de la expropiación, es decir, ni más rica ni más pobre. Sin embargo, según esta norma la persona quedaría más pobre. Creo que de esta manera se viola la Constitución.

Además, no entiendo por qué se toma en cuenta el promedio de los últimos diez años y no el de los últimos cinco o veinte. ¿Se busca que el Estado pague menos? El Estado tiene que pagar lo que manda la Constitución.

Reitero que, a mi juicio, esta norma es inconstitucional. Me pregunto por qué se incluyó este concepto y no sé de dónde se extrajo.

(Se suspende momentáneamente la toma de la versión taquigráfica.)

SEÑOR LIGRONE.- Confieso que no conozco el tema desde el punto de vista del cálculo económico y, por lo tanto, no me voy a pronunciar al respecto. De cualquier modo, a partir de los dos ejemplos que planteaba la doctora Tierney, tal vez corresponda que la ley diga que cuando el juez evalúa el precio, no debería tener en cuenta la incidencia en él de la ocupación de la tierra o de los efectos de la valorización del plan. En realidad, eso es lo que queremos evitar, es decir, que hechos consumados o elementos que aparecen a partir del propio plan, desencadenen un proceso especulativo. Tal vez la ley pueda decir al Juez que no puede tomar en cuenta, para hacer ese cálculo, estos hechos recientes que distorsionan el precio histórico, por llamarlo de alguna manera. Quizás sea mejor esa solución que hablar de un tema de tiempos, porque es tan arbitrario establecer diez, cinco como veintiocho años.

SEÑORA PRESIDENTA.- Era lo que iba a decir porque, en definitiva, el tiempo siempre va a sugerir un criterio de arbitrariedad; algún otro señor Senador puede decir que cinco años o el último año parecen muy poco. No tengo inconveniente en que modifiquemos la fecha.

Me parece que eso responde a la lógica de un proceso que se ha dado en el país y podría facilitar que se encontrara un precio más justo. Es claro que me daría más seguridad si agregamos estos dos fenómenos, porque se trata de un tema que me preocupa muchísimo, es decir, que puedan generarse especulaciones en estos territorios cuando existan mecanismos y procedimientos de esta naturaleza a aplicar. En síntesis, me parece bueno el agregado; lo que sí digo es que si se establece una determinada cantidad de años, sería bueno que se pudiera tener consenso en esta Comisión.

SEÑOR MOREIRA.- Creo que la aplicación de los principios generales del Derecho, en cada caso, nos van a dar soluciones de justicia. En ese sentido, la Constitución habla de justa y previa compensación;

en algunos casos puede no ser previa, pero tiene que ser justa. El hecho de que, por ejemplo, se cree un plan de ordenamiento que pueda tener consecuencias de valorización, no necesariamente tiene que estar contemplado en la indemnización, porque es un efecto del plan que, en definitiva, no es el valor de la propiedad. Entiendo que en Derecho Comparado todas esas valorizaciones, producto de los planes, no se indemnizan, y esto se establece aquí en un artículo. El hecho de que se pueda fraccionar donde no se podía crea una valorización notoria del territorio. A mi juicio, de acuerdo con los principios generales, eso no se debe indemnizar porque no es un atributo de la propiedad, sino del plan.

Por otra parte, me parece que imponer cualquier plazo siempre va a ser arbitrario y discrecional. Por ello deberíamos dejarlo librado al criterio judicial y que la gente discuta qué es lo justo.

Creo que cualquier plazo que se establezca violentaría el precepto constitucional.

SEÑORA TIERNEY.- Puede no tener plazo si se establece que no se tendrá en cuenta el proceso de los fenómenos que se pudieran dar. Es claro que, nuevamente, estamos ante la casuística, es decir, si se trata de ocupación, de infraestructura prevista en un plan que le va a dar un frente mucho mejor al titular y demás. Puede estar referido, por ejemplo, a un programa de actuación integrada y específico más reducido, y a una expropiación dentro de eso, donde el titular espera a que esté aprobado porque entonces va a valer más. En ese caso, la propia Administración tiene que pagarle al Municipio el doble con su Programa de Actuación Integrada.

En definitiva, no se trata tanto del tema de los años.

SEÑOR MOREIRA.- ¿No hay un artículo sobre este tema?

SEÑORA TIERNEY.- Existe una norma genérica, no con respecto a los planes, sino en relación a los programas de actuación integrada. Quizás este sea un tema concertado sobre el que se puede especular en cuanto al terreno. En todo caso, el tema de los años no es tan fundamental como sí lo es evitar las especulaciones en el año que sea.

SEÑOR MOREIRA.- El principio general del artículo 5º, en su literal e) dice: “La distribución equitativa de las cargas y beneficios del proceso urbanizador entre los actores públicos y privados.” Este es un principio general que después los Jueces aplicarán.

Hay un artículo que establece algo al respecto.

SEÑORA TIERNEY.- Precisamente, el artículo al que refiere el señor Senador Moreira es el 45 y dice: “La adecuación de las facultades del derecho de propiedad a las modalidades de uso y localización de actividades previstas en los instrumentos de ordenamiento territorial, tales como usos del suelo, fraccionabilidad y edificabilidad, no origina por sí sola derecho a indemnización alguna.

La indemnización procederá únicamente en los casos de expropiación, o de limitaciones que desnaturalicen las facultades del derecho de propiedad, con daño cierto. No son indemnizables las afectaciones basadas en meras expectativas originadas en la ausencia de planes o en la posibilidad de su formulación.”

SEÑOR MOREIRA.- Ahí no hay plan, ya que dice “meras expectativas originadas en la ausencia de planes o en la posibilidad de su formulación.”

SEÑORA PRESIDENTA.- Si los señores Senadores están de acuerdo, postergamos este artículo para elaborar una redacción que contenga estos conceptos.

SEÑOR MOREIRA.- De acuerdo, señora Presidenta.

SEÑORA PRESIDENTA.- Léase el artículo 67 en su redacción alternativa.

(Se lee:)

"Artículo 67.- Prescripción adquisitiva. Aquellas personas cuyo núcleo familiar no supere el nivel de pobreza en sus ingresos y que, no siendo propietarias de inmuebles, sean poseedoras de un predio, no público ni fiscal, con aptitud de ser urbanizado de acuerdo con el instrumento de ordenamiento territorial aplicable, destinado a su vivienda y la de su núcleo familiar durante un período de cinco años, podrán solicitar a la Sede Judicial competente se declare la adquisición del dominio sobre el mismo por el modo prescripción. La posesión deberá ser ininterrumpida y con ánimo de dueño, pública y no resistida por el propietario.

No podrán adquirirse a través de las disposiciones de este artículo, predios o edificios de una superficie que exceda la necesaria para cumplir el fin habitacional básico que establezcan los correspondientes instrumentos de ordenamiento territorial para la zona en que se localice el predio.

No se reconocerá este derecho más de una vez al mismo poseedor.

Cuando el predio sea parte de un inmueble, en que existan otros en similar situación, la prescripción adquisitiva podrá gestionarse colectivamente. En esta situación, podrán considerarse colectivamente las áreas del territorio que determinen los instrumentos de ordenamiento territorial. Las áreas necesarias para las infraestructuras, servicios y espacios públicos prescribirán en favor de la Intendencia.

La prescripción será declarada por el Juez competente a instancia de los beneficiados o de la Intendencia, a través del proceso judicial correspondiente el cual estará exonerado de toda tributación; a su vez, podrá ser opuesta como defensa o excepción en cualquier proceso judicial.

En los litigios en aplicación de este instituto, quedará en suspenso toda otra acción, de petición o posesoria, que pueda llegar a interponerse con relación al inmueble."

En consideración.

SEÑORA TOPOLANSKY.- El problema radica en que, desde hace unos años, tenemos el fenómeno de los asentamientos -diría nuevo, en comparación con los cantegriles que, por cierto, tenían una lógica muy distinta e incluso respondían a una situación social diferente- que han surgido debido a la falta de planes en los distintos departamentos y por razones de costo, pues mucha gente ha ingresado en ellos por problemas de esa índole. Lo cierto es que esto hizo que la gente se fuera ubicando y, al mismo tiempo, la zona se urbanizara y el terreno adquiriera valor. Esta es una forma de regularización.

Por otra parte, según lo que he podido analizar, el trabajo del PIAI y las Intendencias ha sido dificultoso.

De modo que, en mi opinión, con esta norma se tiende a simplificar. Uno de los elementos más importantes que contiene este artículo es que establece tres condiciones básicas: el tiempo, el ingreso del núcleo familiar y las estrictas necesidades habitacionales; condiciones para acceder a un derecho que se reconoce por única vez, con lo cual la disposición establece un límite claro. De este modo, y en tanto esto va a quedar registrado, se limita la posibilidad de que alguien pueda ocupar para poseer tierra.

Por lo tanto, considero que con esta disposición se tiende a resolver un problema que creo es de preocupación general, o sea, se ordena todo ese fenómeno de los asentamientos. Obviamente, los departamentos más impactados son tres o cuatro, entre ellos -en el siguiente orden- Montevideo, Canelones y Maldonado. En realidad, excepto el departamento de Treinta y Tres, que tiene una situación peculiar, todos los demás tienen asentamientos, pero en menor cantidad que Montevideo. En Treinta y Tres está toda la tierra regularizada; bien o mal es algo de lo que se ocuparon desde siempre. No sé qué varita mágica tocó a ese departamento, pero esa es la realidad.

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica)

(Es la hora 17 y 32 minutos)